政策混淆：特色小镇政策异化问题研究

王 骏*　（江西财经大学 南昌 330013）

摘要：特色小镇政策起源于浙江省，其主推的特色小镇是产业转型升级的创新创业平台，为其他省份和地区的供给侧结构性改革提供了重要借鉴。在特色小镇政策向全国扩散过程中，部分地区的特色小镇政策跑偏走样，引发了媒体广泛关注。以往的研究大多从政策执行角度解释特色小镇政策跑偏走样，忽略了特色小镇政策本身。回溯性公共政策比较分析显示，特色小镇政策与一个相类似的公共政策——特色小城镇政策存在多方面混淆，尽管已得到一定程度的纠正，但所产生的影响延续至今。特色小镇政策异化的关键不在于执行的跑偏，而是政策的混淆，特色小镇政策与特色小城镇政策虽仅有一字之差，但失之毫厘，差之千里。本研究对所谓的特色小镇"一哄而上，一哄而散"提供一种全新的解释，所分析的政策更加全面翔实，有助于展示特色小镇政策的全景式图景，能够为特色小镇政策"正本清源"。展望未来，特色小镇政策有待进一步细化政策目标，为特色小镇的规范健康发展提供更加精确的政策依据。

关键词：特色小镇；特色小城镇；政策异化

1　问题的提出

历经十年发展历程，特色小镇从最初的地方政策上升到全国性政策。2014 年特色小镇起源于浙江省，时任省长李强提出其为"产城人文"融合的发展平台，强调产业特色、功能聚集、形态精致和制度创新，2015 年中央领导批示肯定特色小镇与小城镇对经济转型和新型城镇化建设的重要性。2016 年起国家政策陆续出台，2017 至 2018 年特色小镇迅速扩散至全国取得丰硕成果，但与此同时政策走偏问题开始出现。对此国家对政策异化进行纠偏，采取了一系列行动严控特色小镇房地产化倾向。纠偏行动之后特色小镇进入高质量发展阶段，强调考核特色小镇的质量而非数量，对不符合要求的小镇给予除名。特色小镇"一哄而上，一哄而散"是一种典型的政策异化现象。

公共政策学中，使用"政策异化"以概括政策实施的结果与政策初衷截然相反的现象。公共政策的初始目标是增进社会福祉，但以解决人的问题为宗旨的公共政策却给人们造成危害[1]，一些运行良好的公共政策在政策扩散后却"形似神异"[2]，空有形式却缺乏实质。特色小镇政策扩散过程中出现异化[3]，特色小镇的初旨是促进经济转型升级，但在政策执行中却出现房地产化倾向，一些名义上发展特色产业但实际上开发房地产的"地产小镇"未能促进经济转型反而制造了过剩产能[4]，未能促进新型城镇化反而批量建造了空镇、睡镇[5]。在特色小镇政策提出十周年之际的当下，有关特色小镇政策异化的报导仍然见诸新闻[6,7]。困扰特色小镇政策已久的问题是，为什么特色小镇"一哄而上，一哄而散"？特色小镇政策缘何走向异化？

大多数研究从政策执行的角度探讨特色小镇政策异化的原因。来自公共管理领域的研究显示，特色小镇政策扩散过程中上级政府的推广的压力过大[8]，地方政府缺乏长远规划[9]，基层政府希望"编规划、讲故事"争取项目资金[10]是特色小镇政策快速推广但质量不高的原因。来自企业管理领域的研究指出，特色小镇政策实施主体的商业策略不当是特色小镇政

* 作者简介：王骏，江西财经大学财税与公共管理学院博士生，男，1998 年出生，江西赣州人，研究方向：公共政策。电子邮箱：wangjure@qq.com。

策异化的根本原因，开发运营商急功近利没有发挥企业家的创新创业精神[11]，盲目地在资源禀赋、价值定位等方面复制模仿成功的特色小镇[12]，千篇一律的特色小镇陷入同质化竞争的困局最终只能被市场淘汰。来自乡村建设领域的观点认为，社会参与才是决定特色小镇政策成功与否的关键，大部分政策实施没有做好政府与市场主体、社会主体共建共享特色小镇，社会资源没有得到合理配置，造成特色小镇下乡所生产的文旅、地产产品缺乏农村消费群体，投入特色小镇政策的“活钱”转化为无法流通变现的“死钱”[13,14]。

以上解释忽视了特色小镇政策本身——及其异质性。我国存在特色小镇与特色小城镇两类政策，以往的研究或者在政策界定上将其混为一谈，或者在数据来源上将其混为一谈。比如《中国特色小镇持续性发展研究》的作者丛海彬[15] 19 认为，“特色小镇在很多层面上可以被看作一种特色小城镇，或者说特色小城镇演变而来的最新形式及广泛概念之外的一种新的延申”，又比如《中国特色小镇研究》的作者张车伟等人[16]在对特色小镇实践现状的分析中，不加区分地将特色小城镇的数据合并到特色小镇范畴。事实上特色小城镇与特色小镇并非同义词，政策文件中特色小城镇项目的申请单位原则上是行政建制镇，也即通常意义上的乡镇；特色小镇并非乡镇，而是“在几平方公里土地上集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台”[17]，与特色小城镇有着本质差异。

本研究回溯梳理了中央与地方政府所颁布的关于特色小镇，特色小城镇的通知、意见、准则等政策文件，发现公共政策中特色小镇概念从最初的模糊、混淆定义变为量化、精确定义。发布时间越早，特色小镇与特色小城镇政策越是混淆，时间越晚两者的界定越精确。纵观特色小镇政策周期并结合公共政策发挥作用的滞后效应，政策异化问题在混淆时期（2017至 2019 年）较为严重，在概念精确化时期（2020 年至今）得到初步治理，故而本研究提出政策混淆是特色小镇政策异化原因的假设。

文章分为五个部分，首先提出了特色小镇政策异化的议题并提出政策混淆导致政策异化的假设；随后构建了一个研究框架，提出了本文的研究方法；第三部分比较特色小镇与特色小镇政策在政策主体、政策客体、政策目标、政策工具等方面的差异。第四部分从政策混淆出发推导特色小镇政策异化问题。最后得出了本研究的结论、政策启示与研究展望。

2　分析框架与研究方法

2.1 分析框架

公共政策学中，将公共政策解构为政策主体、政策客体、政策目标和政策工具等若干构成要素。[27]受公共政策构成要素的启发，本研究构建了一个包括政策主体、客体、目标和工具等四维度的公共政策分析框架。

2.1.1 政策主体维度

政策主体是制定和实施政策的组织，通常是政府或其相关部门，也包括其他有影响力的组织或团体。特色小镇和特色小城镇政策的制定方囊括了多类型公共政策主体，其中既包括住建部、发改委和地方政府等公共部门，也包括国有银行，企业联合会，企业家协会和城镇化促进协会等社会组织和团体。特色小镇政策实施主体主要是企业，政府引导企业等社会组织参与特色小镇建设，坚持“市场主导，企业主体，政府引导”的原则。

2.1.2 政策客体维度

政策客体是公共政策所针对的对象或领域，包括特定的社会问题、特定的人群或特定的

经济活动等。由于特色小镇政策是面向建设特色小镇建设而提出的公共政策，故而其政策客体是特色小镇，同理可得特色小城镇政策的政策客体是特色小城镇。

2.1.3 政策目标维度

政策目标是政策希望达到的具体目的或效果，是为了解决某一问题、促进某一领域的发展或实现某一社会目标而制定的规划和设想。特色小镇政策起源于浙江省，其政策初旨是推动产业转型升级，促进经济高质量发展；特色小城镇政策是全国性公共政策，其政策目标是推动新型城镇化和乡村振兴。

2.1.4 政策工具维度

政策工具是实现政策目标的具体手段和方法，政策制定者根据具体情况选择合适的政策工具来实施政策。国外学者对政策工具的研究较为深入，将公共政策工具划分为供给型，需求型，环境型，自愿型，强制型和混合型等类型[18,19]。然而本文所研究的公共政策并不能完美契合上述分类，这是因为表面看来特色小镇是环境型、自愿型政策，但是国家政策同时也规划了“特色小镇”的数量目标，其有供给型、强制型政策工具的色彩，而这是国外理论所无法解释的。本文遵循特色小镇和特色小城镇政策工具自身的逻辑，将其划分为创建工具，管理工具和评价工具三个方面。

2、研究方法

2.1 政策文件选择

本文使用特色小镇公共政策作为分析资料①。公共政策是政府或公共机构为了解决社会问题、满足公共需求、实现特定目标而制定的一系列行动方案、规则、程序和原则，表现为法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示和政府规划等。在中央政策层面，2016 年至 2022 年间国务院、发改委和住建部等部委发布了二十余份关于特色小镇评选、规范和管理等方面的行政规章和行政法规；在地方性政策层面，2014 年至 2018 年间浙江省、海南省、福建省和重庆市等二十多个省级政府发布了关于本省、直辖市特色小镇建设行动的政府规划、行政法规和工作通知等（2019 年开始，遍布全国的“特色小镇热”开始消退，故而地方政策分析截至 2018 年），此外一些发展报告、学术专著和网络资源是本研究的补充性资料。

2.2 回溯性公共政策比较

回溯性公共政策比较是“回溯性政策分析”和“政策比较分析”两种方法的结合。回溯性政策分析也称为事后的政策分析[20]，不同于为政策制定者提供备选方案和决策参考的前瞻性分析，它回溯公共政策的提出、扩散、管理、变迁等全生命周期，聚焦于公共政策产生了何种结果取得了什么绩效，普遍用来为政策评估和政策优化提供事后参考。政策比较分析普遍用于政策辨析，不同的公共政策拥有不同的政策主体、客体、目标和工具，比较多个维度的异同方能得出公共政策的本质和内涵。回溯性政策分析适合在特色小镇政策提出十周年之际开展的本研究，因为只有从事后回溯的视角观察才能发现我国事实上存在特色小镇与特色小城镇两类政策。政策比较分析进一步揭示了两类政策的差异，印证了回溯性政策分析的发现。本文将上述两种公共政策分析方法的结合概括为回溯性公共政策比较。

---

① 除特别说明，本文所引用的政策均在北大法宝数据库检索可得。

3 政策辨析与比较

特色小镇与特色小城镇政策并非同一事物，而是有各自的政策构成要素。国家部委多次发布文件强调两类政策的政策客体存在差异：特色小镇既非建制镇，也非传统产业园区；特色小城镇是行政建制镇[17,21,22]。事实上特色小镇与特色小城镇远不止在政策客体上存在差异，而是在政策主体，政策目标和政策工具等诸方面均有所差别。

3.1、特色小镇政策

3.1.1 特色小镇政策主体

特色小镇政策主体可以分为政策主体和实施主体两个方面。特色小镇政策的制定主体具有多元特征，既有中央部委、地方政府等公共部门，也有国有银行，企业家协会等社会主体[23,24]。通常情况下公共政策实施主体是政府部门，行政力量在政策制定、参与和监督评价中起决定性作用。与以往不同的是，特色小镇的政策主体是市场力量，政府仅仅起引导作用，特色小镇政策坚持“政府搭台，企业唱戏”的服务型政府模式，为企业的创新创业提供一个空间平台。正因如此，特色小镇是“一种多元参与、体制开放、协同共享的社区或社会治理模式”[25]，免受既得利益网络的依赖，也没有传统路径依赖的负担，是开发区治理模式在经济社会发展达到一定高度之后的突围和转型[26,27]。

3.1.2 特色小镇政策客体

顾名思义，特色小镇政策的客体是特色小镇。浙江省人民政府指出特色小镇是“相对独立于市区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社区功能的发展空间平台”[28]；国家发展改革委、国土资源部、环境保护部和住房城乡建设部指出特色小镇是“在几平方公里土地上集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台”[17]；国家发展改革委与自然资源部等 10 部委指出特色小镇是“规划用地面积一般为几平方公里的微型产业集聚区”[24]。在政策扩散初期公共政策强调特色小镇的“空间平台”属性，最新政策强调特色小镇的产业属性，尽管侧重点有所不同，但上述政策均强调特色小镇“既非传统建制镇，又非传统产业园区”，面积限制在“几平方公里”以内。

3.1.3 特色小镇政策目标

特色小镇的主要政策目标是推动产业升级转型，与其“非镇非区”“几平方公里”的限制条件相挂钩。改革开放以来，浙江省几乎每一个县级单位甚至乡镇发展出独特的特色产业或产品，比如海宁皮革、义乌小商品、温岭水泵等。浙江省“七山二水一分田”的地理环境导致其县域、乡镇产业集聚成块，这种独特的经济形态被形象地概括为“块状经济”[29]。随着市场需求不断变化，传统块状经济逐渐面临向海外低成本地区转移的威胁，粗放式发展的产业亟须转型升级。转型升级过程中资金、人才和技术等高端产业要素起着至关重要的作用，传统企业为了吸引高端要素则需要提供为“产业集群”的自发形成提供自由空间，为高端人才提供较为优渥的生产生活空间。为了推动产业升级转型，浙江省推出了特色小镇政策，为块状经济转型中的土地使用指标、财税支持和人才优待等赋予自由行动的空间，以期打造一个创新创业的功能平台。特色小镇“非镇非区”的特征意味着其可以免受传统建制镇和传统产业园区中行政力量等条条框框的制约，而“几平方公里”的面积限制实际上与块状经济占地不多，创业平台用地相对集约的特征相互联系。

在具体目标上，特色小镇建设遵循市场化原则，国家不对特色小镇建设设置数量指标。

3.1.4 特色小镇政策工具

纵观特色小镇政策文件，特色小镇政策工具主要有创建工具、管理工具和评价工具。

特色小镇创建工具具有创业平台的自由竞争、优胜劣汰特征。特色小镇实行宽进严定、动态淘汰的创建达标制度，分别为申请、创建、考核、命名等四个阶段。在申请阶段特色小镇建设单位向上级管理部门递交项目申请，阐明建设单位现有的产业基础、产业规划与预期效益等创建规划；在创建阶段，入选的特色小镇项目被纳入上级部门管理清单，先期享受政策赋予的土地、财税与金融等方面的优惠政策；在考核阶段，上级管理部门对特色小镇进行考核，主要考核特色产业的发展，投资强度、土地使用、人口和生态情况等方面的指标；在命名阶段，在三至五年的培育期内的考核通过的特色小镇将被上级部门授予"某某特色小镇"的称号。考核不合格的特色小镇创建对象将视情况被警告整改，或者被剔除特色小镇创建名单。被剔除出创建名单的创建对象需退回先期给予的政策资源，2016 年首批 37 个浙江省特色小镇考核中有四个小镇被"警告""降格"[30]；2019 年 7 月整治行动中，我国各地淘汰整改了 385 个"问题小镇"[31]，云南省在公布《2018 年省财政奖补支持的特色小镇名单》时，宣布 6 个被淘汰出创建名单的特色小镇被追回 1000 万元的启动资金。[32]

特色小镇政策的管理工具为"清单管理制"，由各省级发改委管理[33]。2020 年开始，各省级发改委定期发布本地区的特色小镇管理清单，列入清单的小镇方为本省的特色小镇，而清单之外的小镇不能对外宣称其为特色小镇。各省公告显示，特色小镇主要分为"创建"期特色小镇与"命名"特色小镇，那些处于创建期的特色小镇尚未发育成熟，命名了的特色小镇是经三至五年培育期已经成熟的特色小镇。目前各地特色小镇发展情况差异较大，处于领先地位的浙江省已命名了七个批次省级特色小镇[34]，有的省份在命名了第一批次特色小镇后并无后续批次，有的省份则定期发布年度特色小镇清单管理名单。据不完全统计显示，目前我国处在清单制度下管理的特色小镇至少有 1180 个（资料来源：各省级政府发展改革委官网）。

特色小镇政策的评价工具为相关指标评价体系。目前我国使用《特色小镇发展水平评价指标体系》（2022 年发布）评价特色小镇的发展，该指标体系以全国各地的特色小镇的典型经验为基础，从产业、功能、形态和机制等 4 个方面评价特色小镇的发展水平[35]。在 2022 年全国标准发布之前，首个特色小镇地方性评价标准为 2018 年浙江省发布的《特色小镇评定规范》。除此之外，不同类型、不同地区的特色小镇也各有相对应的特色小镇指标评价文件。

3.2、特色小城镇政策

3.2.1 特色小城镇政策主体

特色小城镇政策与特色小镇政策的政策主体相似（政策制定主体多元化与实施主体企业化）。值得注意的是政策实施主体——企业，"企业"是一个宽泛的概念，而企业所从事的具体行业决定了特色产业的未来走向。理论上可以从特色小城镇的特色产业类型反推出政策参与企业所从事的具体行业，特色小城镇的特色产业大多不是先进制造类和现代服务类产业，正如前人研究所指出的[16]，国家评选的 403 个特色小城镇有 60%特色产业为健康休闲类特色小城镇，16%为现代农业特色小城镇，故而可以推测出实施特色小城镇政策的企业主体大多数从事文化旅游、健康养老和运动休闲和现代农业等行业。

2017 年左右，特色小城镇政策的企业主体出现房地产开发商化倾向。各地的特色小城

镇建设大潮中，房地产企业跃跃欲试，2016 年至 2017 年，碧桂园、绿城、时代地产、华夏幸福、绿地、华侨城等房企纷纷试水特色小城镇。②

3.2.2 特色小城镇政策客体

特色小城镇政策客体是特色小城镇。特色小城镇的前置概念为“小城镇”，小城镇虽小，却是连接大中城市与乡村社会的纽带，缺乏小城镇的农村的政治中心、经济中心和文化中心则缺乏下地行走的“腿”，一旦小城镇完全衰落，其必然结果是农业生产单一化与城镇商品流通职能的丧失[36]。特色小城镇是小城镇的升级版，乘着特色小镇的东风而兴起。特色小城镇为行政建制镇，典型特色小城镇的条件是“镇区常住人口达到一定规模，带动乡村振兴能力较强，形成具有核心竞争力的行政建制镇排头兵和经济发达镇升级版”[22]。

3.2.3 特色小城镇政策目标

特色小城镇政策的主要目标是推动新型城镇化和乡村振兴。随着我国城镇化的进程加速，城乡差距不断拉大，乡村社会面临走向凋敝的威胁。乡村振兴战略应运而生，以扭转乡村颓势促进城乡融合发展为己任。特色小城镇建设是新型城镇化与乡村振兴的重要结合点[22]，有利于农民就地城镇化，顺应市民下乡潮流再造“新乡绅”新乡贤重塑社会治理主体[37]。

特色小城镇政策设定了具体建设目标，国家 2016 年首次出台全国特色小城镇政策时提出计划至 2020 年培育 1000 个左右特色小城镇。[38]③

3.2.4 特色小城镇政策工具

政策实践中，特色小城镇政策的创建工具是一次性命名制度。所谓一次性命名即采取下级申报、上级遴选、集中公示命名的流程选拔特色小镇，入选特色小镇项目的行政建制镇将被授予“某某特色小城镇”的称号，并无后续评价考核直接命名挂牌。我国以一次性命名制创建的特色小城镇大致分为三批，分别是住建部命名的两批 403 个全国特色小城镇，国家体育总局试点的 96 个运动休闲特色小镇[39]。值得注意的是，2019 年的纠偏行动中有 34 个运动休闲小镇被除名，这表明运动休闲小镇创建工具已由一次性命名制转为创建培育制，已不属于特色小城镇政策范畴。

特色小城镇政策的管理工具处在变化当中，尚无统一制度④，地方实践中使用项目制管理。住建部评选并一次性命名的 403 个小镇改名为“特色小城镇”[31]后仍由住建部管理；大多数运动休闲小镇（一次性命名制）转变为“特色小镇”后统一由省发改委以清单管理制度进行管理。现阶段从地方政府的实践来看，特色小城镇采用项目制管理制度，采取镇村申报、县区（市）推荐、市级公示等方法进行遴选组织特色小城镇项目，其项目运行由住建局监督检查[40]。

与管理工具类似的是，特色小城镇政策缺少统一的评价工具，这为地方政府自行制定特色小城镇建设考核标准留下了空间。

3.3、特色小镇、特色小城镇政策比较

---

② 这些房地产企业打着发展特色产业旗号的开发房地产，然而房地产被排除在各省特色小镇的产业规划，故不能看作其响应的政策是特色小镇政策。发展房地产行业与城镇化建设的目标更加契合（提升城镇化率），故而本文认为特色小城镇——而不是特色小镇政策的执行主体出现了房地产开发商化倾向。

③ 尽管 2016 年 7 月的《关于开展特色小镇培育工作的通知》使用了“特色小镇”这一政策话语，但 2017 年 12 月《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》中将在该文件指导下评选出来的特色小镇纠正为“特色小城镇”，故本文从政策实践反推得出规划建设的 1000 个小镇实际上是特色小城镇。

④ 目前尚无特色小城镇管理制度。

政策扩散时期特色小镇与特色小城镇政策合并表达使用（以2016年至2017年最为显著），客观上造成了政策混淆，纠偏时期的政策促使特色小镇进入高质量发展阶段。特色小镇与特色小城镇在政策客体、政策目标、政策工具等多个方面存在差异，如果无法比较这些差异，便难以发现两项政策的本质。为了直观地展示这些区别揭示两者的本质，形成下述对比表：

表 1：特色小镇与特色小城镇政策比较

政策要素 \ 公共政策		特色小镇政策	特色小城镇政策
政策主体	制定主体	多元主体	多元主体
	实施主体	企业（产业集群）	企业（文旅，康养等行业）
政策客体	属性	微型产业集聚区	行政建制镇
	面积	几平方公里	几十平方公里
政策目标	方向目标	产业转型升级（主要）	新型城镇化、乡村振兴（主要）
	数量目标	“不下指标”	至 2020 年建成 1000 个左右
政策工具	创建工具	创建达标制	一次性命名制（实践）
	管理工具	清单管理制	项目制（实践）
	评价工具	特色小镇发展水平评价指标体系（GB/T 41410-2022）	无全国标准

如上述对比所示，特色小镇与特色小城镇政策在四个维度存在差异。下一部分的内容将指出，特色小镇与特色小城镇政策在全国范围的扩散中交叉、混淆，建设了一批既非特色小镇又非特色小城镇的四不像小镇，最终导致特色小镇政策的异化。

4　政策混淆与异化

“一哄而上，一哄而散”是特色小镇政策异化的症状，政策混淆能够为政策异化给出新解释。特色小镇、特色小城镇政策在政策主体，政策客体、政策目标、政策工具等多个维度的张冠李戴构成政策混淆，政策混淆既促成了“一哄而上”，也导致了“一哄而散”。

4.1、政策主体混淆与替代

尽管上述两项政策的实施主体均为市场主体、企业主体，但主体间的差距巨大。特色小镇政策执行主体主要是有志于构筑产业集群的行业龙头企业，追求高端要素集聚促进转型提升行业整体水平。特色小城镇的政策执行主体不必是行业龙头企业，任何有志于文化旅游、健康养老和运动休闲和现代农业等行业的中小企业、农民、市民群体均可成为特色小城镇政策实施主体。因为政策主体的混淆，一些地区特色小镇政策或特色小城镇政策的政策执行主体被扭曲替代为在文化旅游、健康养老领域缺乏深耕的房地产龙头企业，进而导致产业开发方向的房地产化。

4.2、政策客体混淆与过度扩散

政策客体的混淆导致特色小镇政策扩散门槛被压低，从而推动政策过度扩散。所谓政策扩散，指的是某一地区或部门率先提出的公共政策被其他地区或部门模仿或者学习，扩散到

区域之外的过程[41]。我国面积为几平方公里的微型产业集聚区数量有限，但面积在几十平方公里的行政建制镇却非常普遍，故而特色小镇与特色小城镇的政策扩散门槛不可等量齐观。特色小镇政策起源于经济发达的浙江省，政策扩散的投资门槛并不低。正因政策扩散门槛悬殊，混淆政策客体能够加速政策扩散，混淆成特色小镇的特色小城镇政策能以更为自由和可供操作的方式扩散至经济实力较为薄弱的地区。当一些特色小镇项目在产业缺乏甚至是产业虚假的乡镇立项时，特色小镇的“过度扩散”也便发生了[8]。

4.3、政策目标混淆与建设路径错位

政策目标混淆使得建设路径错位，导致一些小镇特色产业匮乏但地产产业有余。特色小镇政策的目标在于推动现有产业的集聚、创新和升级[28]，属于先有产业基础再供给制度的经济政策。特色小城镇政策以促进新型城镇化和乡村振兴为主要目标[22,42]，偏向于先有基础设施建设再承接中心城区功能、带动周边农村居民就地城镇化的社会政策。在建设顺序上特色小镇先有产业再有基础设施建设，而特色小城镇一般先“筑巢”再“引凤”，即先建设基础设施再招商引资。政策目标的混淆下政策推进的路径顺序错位，先行“筑巢”的特色小镇仓促开工建设，但缺乏产业基础难以后续“引凤”。

除了方向目标的混淆之外，两项政策还存在数量目标上的混淆，特色小城镇政策规划在2020 年建成 1000 个左右特色小城镇，但被理解执行成特色小镇政策规划建设 1000 个左右特色小镇，而这种看法实际上与特色小镇政策尊重市场规律，坚持企业主体，“不下指标不搞平衡”的原则相互冲突。

4.4、政策工具混淆与管理乱象

政策工具混淆分为创建工具、管理工具和评价工具等方面的混淆。

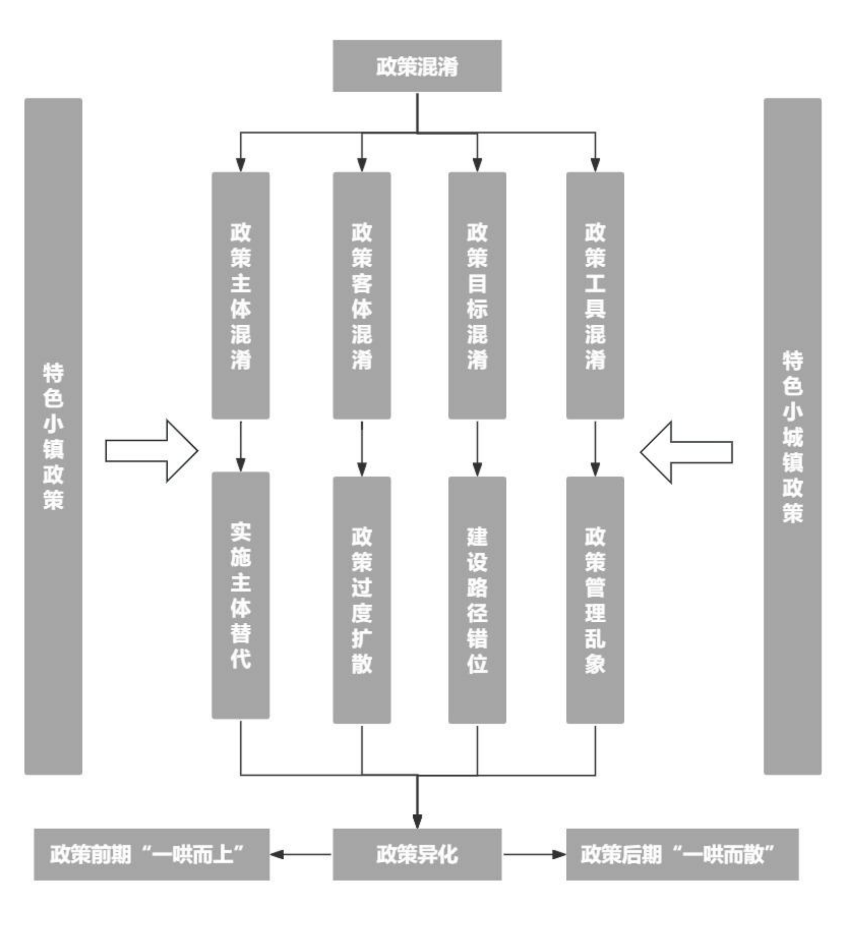
创建工具的混淆拔高了“特色小镇”数量，却难以保证其质量。特色小镇实行的是宽进严出、有进有退、动态调整的达标创建制度；特色小城镇实际上实行的则是基层申报、上级遴选再到公示命名的一次性命名创建制[43,44]。从创建难度来看，宽进严出的特色小镇其立项难度比特色小城镇更低，但结项（多年考核后正式命名特色小镇）的难度比特色小城镇更高。“特色小（城）镇”成为地方政府的中心工作后，“为急于出成果、忙于出政绩，一些经济发展基础比较一般的地级市也提出要打造数十个特色小镇”[45]，层层下压的指标催生了数量众多的县区级特色小镇、市级特色小镇。

管理工具的混淆导致特色小镇管理缺乏协调。首先是管理工具主管部门缺乏协调，特色小镇扩散时期多个部委推出了各自的“特色小镇”政策，2016 至 2017 年间住建部、发改委、体育总局、国家林草局等部门分别发布“中国特色小镇”“特色小（城）镇”“运动休闲特色小镇”“森林特色小镇”等部委政策，政策主管部门并不协调。“在特色小镇申报工作中，有的地区是发展改革委（局）牵头，有的地区是住建厅（局）在牵头，目前有的体育局、林业局也分别在独自牵头做”[45]。其次是不同部门的管理工具缺乏协调，发改委使用清单管理制管理特色小镇，而住建部、体育总局和国家林草局实际上使用项目制管理特色小镇[38,46,47]（后续改为清单管理制）。政策主管部门九龙治水政出多门，管理工具缺乏兼容，让特色小镇政策在扩散中混乱，在混乱中扩散。

评价工具的混淆致使特色小镇建设的重心发生偏移，偏向基础设施建设而轻视人文生态建设。我国使用统一国家标准评价特色小镇发展水平，其指标设计注重特色小镇在产业、投资、生态和人文等要素多维兼顾、均衡分配指标权重[35]。我国各省份尚未建立特色小城镇

评价规范标准（地方内部出台了一些工作文件，但标准并不统一），借鉴了特色小镇政策评价工具中在三至五年内完成新增“几十亿元”投资金额，打造“国家AAA级旅游景区”等硬件指标，而忽视了文化与生态保护等“软件”指标。评价工具的缺乏与混淆让以产业项目开发、城镇建设开发、土地开发和房产开发等重型资产投资为核心的“重资产”商业模式成为地产小镇、文旅小镇的主要建设模式，在地产市场遭遇冬天的当下重资产模式的文旅小镇举步维艰，深陷流动性困境与债务困境[48]。

图 1：政策异化生成机制图



如上图所示，特色小镇与特色小城镇政策在政策主体、政策客体、政策目标、政策工具等多方面发生混淆，为某些特色小镇政策留下了政策异化的隐患。

5 研究结论与政策启示

研究发现特色小镇政策异化的深层原因是政策混淆。特色小镇、特色小城镇政策的混淆看似失之毫厘，但混淆的结果却与其各自的政策初旨差之千里。混淆政策执行主体让一些没有深耕特色产业耐心的企业成为政策实施主体。混淆政策客体人为地压低了特色小镇政策扩散门槛使其与特色小城镇政策齐平，让一些在短时间内不具有发展高端产业基础的地区也能搭上国家推广特色小镇的政策东风快速扩散。混淆政策目标倒置了特色小镇先有产业后有建设的顺序，更引发了对特色小镇创建数量下指标的乱象。创建工具以及管理工具的混淆则共同制造了特色小镇过去一段时间内扩散中混乱、混乱中扩散的局面。评价工具的混淆虽然暂时弥补了一些小镇实质产业的欠缺，注定其只能建造一些华而不实不接地气的别墅景观和商

业地产充当文旅地产产业。过度扩散、无效投资的政策效果背离了公共政策推动产业升级转型、促进新型城镇化和乡村振兴的政策初旨。

政策准确无偏是避免公共政策背离初旨走向异化的一个关键因素。过去政策混淆导致特色小镇政策被当成了一个筐“啥都能够往里装”，甚至一些市县级政府评选或市场自行命名的“特色小镇”也打着响应国家政策号召的旗号盲目扩张[39]，致使基层政府背上沉重债务包袱。值得欣慰的是，2020 年国家的纠偏政策正当其时。最新的特色小镇政策取消了数量指标规划和部委、协会评选制度，特色小镇建设不下指标、不搞平衡，国务院有关部门和行业协会不命名、不评比特色小镇[49]，明确了特色小镇政策的政策主体，政策客体和政策工具。目前我国特色小镇的政策目标与特色小城镇仍有一些交叉，特色小镇政策有待进一步界定与特色小城镇政策在促进新型城镇化方向的区别，进而让特色小镇与特色小城镇政策各司其职，为推进我国经济高质量发展和新型城镇化提供政策抓手。

回到困境治理，正如一些新闻报导所指出的，一些被警告降格甚至除名更名的“前特色小镇”陷入种种困境，其中自然有政策主体的种种原因，但更为深层的是其受到扩散时期政策混淆的政策滞后影响。政策实践往往滞后于政策发布，一些特色小镇政策实施异化的隐患在开工建设时便埋设下来了，尤其是地产、文旅和康养等重资产投资模式的特色小镇，巨量资金投向农村社会成了流动性缺乏的“死钱”，失去了快速转型全身而退的可能。既然“前特色小镇”被剔除出特色小镇名单，其乱象治理事宜在政策上也便脱离了特色小镇政策的范畴，而应转纳入债务重组，盘活存量资产等相关政策。

展望未来，特色小镇政策作为经济转型升级的重要平台，特色小城镇政策作为我国新型城镇化和乡村振兴的重要抓手，它们的政策前景应该是积极且明确的。在特色小镇政策与特色小城镇政策得到正本清源的基础上，我国应继续分别支持特色小镇和特色小城镇的发展，注重规范和引导，确保其健康、有序地成长。

参考文献

[1] 张晓峰. 政策异化与现代人的生存困惑[J]. 行政论坛, 2005(3): 30-32. DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2005.03.010.

[2] 吴宾, 张丽霞. “政策扩散异化”何以发生?——以 A 区共有产权住房政策过程为例[J]. 公共管理学报, 2022, 19(2): 49-59+168.

[3] 仇保兴. 警惕特色小镇房地产化变“空城鬼城”[EB/OL]. 2017[2023-04-22]. https://www.chinanews.com/house/2017/04-28/8211244.shtml.

[4] 李晓磊. 被房地产包围的特色小镇[N]. 民主与法制时报, 2019-10-20(002).

[5] 周琳. 谨防特色小镇房地产化[J]. 农村经营管理, 2017(8): 27.

[6] 姚羿. 三瓜公社浮沉记：昔日明星扶贫项目，何以成为明日黄花[EB/OL]. (2024-12-17). https://news.qq.com/rain/a/20241217A07TZI00.

[7] 管昕, 苑竞玮. 吉林农安大面积黑土地被征占建特色小镇，为何只见高档别墅？[EB/OL]. (2024-05-31). https://mp.weixin.qq.com/s/RmokjMg3CmHnurEk-4lnOg.

[8] 尚虎平, 刘红梅, 刘迪一. 特色小镇过度扩散与治理研究——一个面向我国“特色小镇”政策扩散影响因素的实证探索[J]. 甘肃行政学院学报, 2022(6): 67-85+126-127.

[9] 张杰. 特色小镇发展的警惕与规划反思[J]. 规划师, 2018, 34(11): 121-125.
[10] 曾丽英, 陈庆勤. 农业特色小镇建设的现状分析及路径优化[J]. 农业经济, 2020(04): 55-56.
[11] 段进军, 玄泽源, 翟令鑫. "行动—规则"视角下特色小镇发展的理性思考[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2023(44): 108-115.
[12] 刘卿文, 朱丽男. 乡村旅游特色小镇的勃兴及去同质化困境的破解路径[J]. 农业经济, 2021(7): 45-47.
[13] 温铁军. 万亿资金涌入，农村地产成暴利行业？温铁军：特色小镇 90%都失败[EB/OL]. (2021-09-07)[2023-12-09]. https://v.ixigua.com/i8LdbyGD/.
[14] 李昌平. 农业产业项目为什么总是一地鸡毛？[EB/OL]. (2024-02-07)[2024-12-25]. https://www.toutiao.com/video/7332849813953708584/.
[15] 丛海彬. 中国特色小镇持续性发展研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2022.
[16] 张车伟, 王博雅, 蔡翼飞. 中国特色小镇研究：理论、实践与政策[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.
[17] 国家发展改革委, 国土资源部, 环境保护部, 等. 关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见: 发改规划〔2017〕2084 号[Z]. 2017.
[18] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. Longman, 1985.
[19] 迈克尔豪利特, M 拉米什. 公共政策研究：政策循环与政策子系统[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2006.
[20] 杨宏山. 公共政策学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
[21] 国家发改委. 关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见: 发改规划〔2016〕2125 号[Z]. 2016.
[22] 国家发展改革委. 关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知: 发改办规划〔2018〕1041 号[Z]. 2018.
[23] 国家发展改革委, 国家开发银行, 中国光大银行, 等. 关于实施"千企千镇工程"推进美丽特色小（城）镇建设的通知: 发改规划〔2016〕2604 号[Z]. 2016.
[24] 国家发展改革委, 自然资源部, 生态环境部, 等. 关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知: 发改规划〔2021〕1383 号[Z]. 2021.
[25] 张蔚文, 麻玉琦. 社会治理导向下的特色小镇治理机制创新[J]. 治理研究. 2018(34): 113-119.
[26] 周晓虹. 产业转型与文化再造:特色小镇的创建路径[J]. 南京社会科学, 2017(4): 12-19.
[27] 周鲁耀, 周功满. 从开发区到特色小镇:区域开发模式的新变化[J]. 城市发展研究, 2017, 24(1): 51-55.
[28] 浙江省人民政府. 关于加快特色小镇规划建设的指导意见: 浙政发〔2015〕8 号[Z]. 2015.
[29] 卓宇晶. 特色小镇里的后中国制造时代[J]. 第一财经周刊, 2017(445).
[30] 黄志雄. 特色小镇价值取向与发展模式研究——基于浙江省第一批特色小镇"警告"

与“降级”的经验证据[J], 当代经济管理, 2019(41): 52-59.

[31] 邱海峰, 汲梦喆. 特色小镇，多些“特色”少些“名不副实”[N]. 人民日报海外版, 2019-07-25(08).

[32] 黎鸿凯. 2018 年云南 15 个特色小镇分别获 1.5 亿奖补 6 个小镇被淘汰[EB/OL]. (2018-11-14)[2024-12-25]. https://yn.yunnan.cn/system/2018/11/14/030117859.shtml.

[33] 国家发展改革委. 关于促进特色小镇规范健康发展意见的通知: 国办发〔2020〕33 号[Z]. 2020.

[34] 浙江省人民政府. 关于命名第七批省级特色小镇的通知: 浙政办发〔2023〕67 号[Z]. 2023.

[35] 国家市场监督管理总局. 特色小镇发展水平评价指标体系: GB/T 41410-2022[S]. 2022.

[36] 费孝通. 小城镇 大问题[M]//小城镇四记. 北京: 新华出版社, 1985.

[37] 乔润令. 特色小镇呼唤新乡绅[EB/OL]. (2017)[2024-01-25]. https://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/110725.html.

[38] 住建部, 国家发改委, 财政部. 关于开展特色小镇培育工作的通知: 建村〔2016〕147 号[Z]. 2016.

[39] 叶欠, 刘春雨, 闰浩楠. 特色小镇发展现状与政策选择[J]. 宏观经济管理. 2020(9): 26-27+30.

[40] 长沙市住房和城乡建设局. 关于开展特色小城镇和特色小村庄品质提升行动的通知: 长住建发〔2024〕50 号[Z]. 2024.

[41] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013(6): 14-23.

[42] 国务院. 关于深入推进新型城镇化建设的若干意见: 国发〔2016〕8 号[Z]. 2016.

[43] 住房和城乡建设部. 关于公布第一批中国特色小镇名单的通知: 建村〔2016〕221 号[Z]. 2016.

[44] 住房和城乡建设部. 关于公布第二批全国特色小镇名单的通知: 建村〔2017〕178 号[Z]. 2017.

[45] 张晓欢. 我国特色小镇建设面临的问题及政策建议[N]. 中国经济时报, 2017-09-14(5).

[46] 国家体育总局. 关于推动运动休闲特色小镇建设工作的通知: 体群字〔2017〕73 号[Z]. 2017.

[47] 国家林业局和草原局. 关于公布首批国家森林小镇建设试点名单的通知: 林场发〔2018〕80 号[Z]. 2018.

[48] 快刀财经编辑部. 5 年烧光百亿！批量倒闭的特色小镇，各有各的不幸[EB/OL]. (2021-03-27)[2023-04-03]. https://mp.weixin.qq.com/s/OWbTMHa8-wCYt2znBpY8tw.

[49] 国家发展改革委. 关于促进特色小镇规范健康发展的意见: 国发办[2020]30 号[Z]. 2020.

Policy Obfuscation: A Study of Policy Alienation in Characteristic Towns

Wang Jun

Abstract： The characteristic town policy originated in China's Zhejiang Province, which promotes characteristic towns as innovative and entrepreneurial platforms for industrial transformation and upgrading, providing an important reference for supply-side structural reform in other provinces and regions. In the process of spreading the characteristic town policy to the whole country, the characteristic town policy in some regions has run off the rails and triggered extensive media attention. Most of the previous studies explain the characteristic town policy running out of shape from the perspective of policy implementation, ignoring the characteristic town policy itself. Retrospective comparative public policy analysis shows that the characteristic town policy is confused with a similar public policy, characteristic small town policy, in many ways, and although it has been corrected to a certain extent, the impacts continue to this day. The key to the alienation of the characteristic small town policy does not lie in the deviation of the implementation, but in the confusion of the policy. Although there is only a word difference between the characteristic small town policy and the characteristic small town policy, it is a huge difference between a tiny loss and a huge difference. This study provides a new explanation for the so-called characteristic towns “Came up in a rush, dispersed in a rush”, and the policy analyzed is more comprehensive and informative, which helps to show the panoramic picture of characteristic town policy and “corrects and clears up the origin” of characteristic town policy. Looking ahead, the characteristic town policy needs to further refine the policy objectives to provide a more precise policy basis for the standardized and healthy development of the characteristic town.

Keywords：Characteristic town; Characteristic small town; Policy alienation